

VIII. LA LLAMADA EXPROPIACIÓN Y LA REGULACIÓN DE LA INDEMNIZACIÓN

1. *Inconvenientes jurídicos de la instrumentación empleada*

Hemos visto que en razón de que la pura reserva de actividades económicas no conlleva la adquisición por el Estado de los bienes necesarios para ejercerla de hecho, el legislador había de tomar, teóricamente hablando, disposiciones adicionales para lograr la inmediata incorporación a la propiedad estatal de todos los derechos que las empresas petroleras extranjeras tenían sobre los bienes que destinaban al aprovechamiento de sus concesiones. Esas disposiciones son tomadas por la ley bajo la forma de un avenimiento previo que se consulta en su artículo 12 y de una “expropiación” de tales bienes, prevista en su artículo 14 para el caso de que tal avenimiento no se produjese.

Hemos visto también que, prácticamente, disposiciones de esta clase no eran necesarias en el caso concreto del petróleo venezolano, porque el artículo 103 de la Constitución y el artículo 2 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, permitían al Estado adquirir, sin necesidad de pago alguno y libres de cargas y gravámenes, todos los bienes destinados a los trabajos de exploración, explotación, manufactura, refinación o transporte de hidrocarburos¹⁴⁰ y al cumplimiento de las obligaciones de los concesionarios, en el caso de que las concesiones petroleras se extinguieran *por cualquier causa*. Sin embargo, el legislador no quiso acogerse a esa ventaja y prefirió acudir a gestiones convenidas y, en defecto de éstas, a medidas de expropiación, para obtener el dominio de tales bienes mediante el pago de una suma de dinero a cada concesionario.

No nos corresponde, en cuanto juristas, emitir opinión sobre esta determinación, probablemente inspirada en poderosas razones políticas.¹⁴¹ Nos basta dejar constancia de que para la recu-

¹⁴⁰ Debemos observar que, atendida la redacción del artículo 2 de la Ley de Reversión de 1971, los bienes que los concesionarios destinan a implementar el comercio exterior de los hidrocarburos no revierten al Estado. Por consiguiente, nuestras observaciones no se refieren a estos bienes.

¹⁴¹ Muy poderosas deben haber sido esas razones políticas, cuando en la discusión pública y en el debate parlamentario que se originó con motivo de la

peración por el Estado de la industria y el comercio de los hidrocarburos se prescindió del aprovechamiento de normas jurídicas claras y precisas y de la utilización de posiciones legalmente ganadas por la nación venezolana, rubricadas, por añadidura, con el peso de la cosa juzgada, por una sentencia de la Corte Suprema de Justicia.

En cambio, debemos subrayar todos los inconvenientes que se producen dentro de la Ley de Reserva al Estado de la Industria y Comercio de los Hidrocarburos, por el hecho de que sus medidas no se hayan apoyado en una institución jurídica bien definida, como lo es hoy en día la nacionalización, y hayan buscado solución a través de vericuetos jurídicos originados en una instrumentación legal inadecuada.

Lo que el legislador quería era nacionalizar la industria y el comercio de los hidrocarburos. Para obtener esa nacionalización y con ella, en forma segura, nítida y precisa todos sus efectos, habría bastado llevar a cabo jurídicamente una nacionalización. Con la nacionalización se habrían sustraído de los concesionarios privados todos los bienes que sirven como medios de producción y de distribución de toda clase de hidrocarburos, se los habría asignado en dominio pleno al Estado y éste habría quedado, en adelante, como el único habilitado para ejercer esa producción y comercio y para usar de esos medios en la función a la que están destinados, por corresponderle el monopolio de esas actividades. Para ello pudo haberse reformado la Constitución, a fin de dar cabida en ella a la nacionalización, como figura autónoma diferente de la reserva al Estado y de la expropiación por causa de utilidad pública o de una combinación de ambas y, luego, haber dictado lisa y llanamente una ley de nacionalización de la industria y el comercio del petróleo.¹⁴² Nada lo impedía porque se contaba con la suficiente mayoría parlamentaria. ¿Qué obstó a este paso? Hasta donde nuestra información de plano puramente jurídico nos permite llegar, únicamente el desconocimiento del concepto de nacionalización y la gran confusión exis-

presentación al Congreso del proyecto gubernativo, no se hizo alusión alguna, por los más acendrados adversarios del proyecto, a esta notoria inconsecuencia, salvo algunas observaciones incidentales y poco explícitas que hubo de parte de los senadores Brito Villarroel y Prieto Figueroa.

¹⁴² Es el procedimiento jurídico que Chile utilizó para llegar a la nacionalización de la gran industria extractiva del cobre, según se explica en nuestra obra citada en el primer lugar de la nota 3. Cabe señalar que Rubén Sader Pérez propuso tal reforma constitucional en Venezuela, como voz aislada, en su estudio mencionado en nota 129; desafortunadamente no fue escuchado.

tente, muy generalizada, acerca de los instrumentos jurídicos apropiados para cumplir el propósito que se perseguía.¹⁴³

En el fondo, la ley consuma una nacionalización (y tal es su propósito), pero lo hace valiéndose de instrumentos jurídicos inadecuados, uniendo retazos de diversas instituciones que no reflejan exactamente la finalidad que se persigue y componiendo con reserva al Estado, extinción de concesiones, avenimientos previos y expropiaciones de bienes una mezcla muy confusa. De haberse alcanzado por el legislador un concepto auténtico y preciso de la institución de la nacionalización, se habría ahorrado todo este enredo y por la vía jurídica pertinente se habría logrado la misma finalidad, sin los inconvenientes que acompañan a las medidas es estudio.¹⁴⁴

Un examen crítico de este confuso conjunto arrojará conclusiones valiosas para apreciar la verdadera naturaleza jurídica de la medida buscada, pese a que ella haya quedado cubierta por espesas deformaciones provenientes de una falta de percepción de lo que es una nacionalización.

En primer lugar, no es exacto, pese a los términos de la ley, que deba solicitarse la expropiación a la Corte Suprema, que lo previsto en el artículo 13 sea un juicio de expropiación ni que corresponda al tribunal declarar una expropiación, como reiteradamente lo expresa este precepto. La tramitación que la ley ordena no tiene otro contenido que un litigio destinado a regular el monto de la indemnización que la ley manda pagar a los concesionarios. Prueba de esto es que en la letra *c* de ese artículo 13 se dispone en forma expresa que la contestación a la pretendida solicitud de expropiación “versará únicamente sobre el mon-

¹⁴³ No puede suponerse que una nacionalización haya sido considerada tabú en razón del derrocamiento del régimen constitucional chileno como consecuencia de varios factores políticos nacionales e internacionales, entre los cuales mucho pesó la aplicación de una nacionalización a las poderosas empresas norteamericanas. Esta posibilidad no puede admitirse racionalmente, porque lo que influyó en el grave trastorno político chileno no fue la nacionalización en sí, sino la deducción de rentabilidades excesivas que se acordó como una medida complementaria de ella. En todo caso, para los poderes imperialistas el objeto del ataque no son las palabras, sino los hechos y la ley de reserva cumple una nacionalización, si bien en forma técnicamente defectuosa, pero con indemnización aceptable para las empresas extranjeras.

¹⁴⁴ Es la Subcomisión jurídico-organizativa de la Comisión Asesora la que en sus conclusiones sienta la errónea tesis de que la reserva de la industria de los hidrocarburos al Estado “resulta el instrumento jurídico más eficaz para dejar sin efecto los derechos... que otorgan a sus titulares las concesiones de hidrocarburos” (ver texto del informe final de la Comisión Asesora, versión mimeografiada, p. 1-54). También esa Subcomisión propone un “procedimiento judicial expropiatorio especial”, que complementaría los efectos de aquella reserva.

to de la indemnización propuesta”. Esto demuestra que no se está pidiendo que se declare una expropiación y que la adquisición de los bienes por el Estado no depende del procedimiento judicial sino que está ya implícitamente decidida por la ley cuando esa gestión se inicia; lo único que se pretende y que se obtiene por medio de la tramitación dispuesta es regular el monto de la indemnización. Tanto es así que ni siquiera la forma de pago de la indemnización queda sometida a la decisión del tribunal, sino que ella es señalada discrecionalmente por el Ejecutivo en esa presentación tan mal denominada “solicitud de expropiación”. Además, basta que el concesionario acepte el monto señalado en la solicitud oficial para que “el procedimiento expropiatorio” quede concluido (letra *d* del artículo 13).

En consecuencia, la expropiación no se solicita al tribunal ni debe ser declarada por éste, porque no se admite controversia sobre ella ni el tribunal tiene facultad para decidir negativamente a su respecto.

De aquí que los términos que emplea el artículo 13 cuando habla de “solicitud de expropiación” o de “procedimiento expropiatorio” o de “sentencia que declara la expropiación” a de que con el fallo del tribunal se tendrá por “consumada la expropiación”, sean jurídicamente inexactos.

La verdad es que la ley, por sí misma, presupone que el Estado se ha hecho dueño, por virtud de ella, de todos los derechos que los concesionarios tenían sobre los bienes que destinaban a las actividades petroleras. Por ello es que el Estado realiza la ocupación previa de ellos antes de que se dé curso a cualquier controversia judicial o de que se produzca un fallo jurisdiccional; y esto, sin necesidad de hacer depósito alguno para resguardo del derecho de los antiguos dueños y sin otorgar a éstos garantía alguna para el caso de una eventual restitución de los bienes (una posibilidad enteramente descartada por la ley) (artículo 14). El Estado se hace dueño de todos esos derechos en el momento de extinción de las concesiones, aunque la ley no lo diga o aunque indique otra cosa; su pretendida ocupación previa no es otra cosa que la entrada en posesión definitiva de los bienes que ya ha adquirido. No hay otra manera de entender la voluntad de la ley. Ésta es la única verdad jurídica a la que conduce un examen racional del texto de la ley.

Ni siquiera la gestión de avenimiento previo extrajudicial, previsto en el artículo 12, remueve esa consistente realidad. Ese avenimiento, como expresamente lo señala ese precepto, no tiene

ningún otro objeto que convenir en la determinación del monto de la indemnización que la ley manda pagar a los concesionarios. Y este avenimiento tiene efecto para la fecha de extinción de las concesiones, porque es en esta fecha cuando opera la adquisición por el Estado de los derechos de los concesionarios. La mejor prueba de ello es que cualquier cosa que acuerden las partes en tal avenimiento previo es incapaz de remover la inexorable adquisición del dominio por el Estado. El único alcance de la voluntad de las partes es el de dejar determinado el monto de la indemnización. Dentro del sistema de la ley es imposible atribuir a este avenimiento previo el carácter de un acto jurídico bilateral en el que el consentimiento del concesionario y del Estado y su acuerdo sobre la cosa y el precio puedan transferir a este último el dominio de los bienes. Eso no es un acto consensual de transferencia, sino un acuerdo destinado a fijar el monto de una indemnización, debido a que el Estado ha adquirido forzosamente los bienes por su voluntad soberana, sin pedir acuerdo ni aceptación a nadie.

Como consecuencia de lo anterior, son también jurídicamente inexactas las disposiciones que se contienen en los artículos 12 y 13, acerca de que el acta de avenimiento previo o la sentencia “de expropiación” podrían constituir el título de propiedad del Estado sobre los derechos y bienes objeto de “la expropiación”. Es posible que esos documentos puedan *servir* como títulos puramente *formales* de dominio al Estado, por tratarse de documentos escritos que permiten al Estado acreditar su calidad de dueño sobre una gran cantidad de bienes de diversa clase, pero ellos no constituyen el verdadero título ni reflejan la fecha en que el Estado adquiere, pues, como antes se explicó, el Estado tiene como título de adquisición la ley misma y como fecha de ella la de extinción de las concesiones.

Si se hubiera dispuesto abiertamente una nacionalización, como debió hacerse, y si la ley se hubiera ceñido a los principios que regulan esta institución jurídica, habría sido innecesaria toda esta distorsión de conceptos legales y habría aparecido que el Estado adquiriría dominio en el momento en que el legislador lo juzgaba oportuno, en virtud de la ley misma, sin depender de títulos emanados de concesionarios privados o de declaraciones de un tribunal. Además, habría operado la sustitución de la actividad de los concesionarios privados por la del Estado sin necesidad de acudir a reservas o a declaraciones de extinción de

concesiones, porque todo esto va envuelto dentro de los efectos propios de una nacionalización.

2. *Las bases legales para la fijación de la indemnización*

Para todos los fines legales el artículo 15 de la ley sienta las bases que han de servir para fijar el monto de la indemnización por los derechos sobre los bienes que adquiere el Estado (dicho artículo habla de “los bienes expropiados”).

Como lo hemos repetido, estas reglas eran innecesarias, desde que la ley ordena la extinción de las concesiones y por efecto del artículo 103 de la Constitución y artículo 2 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, en caso de extinción de las concesiones por cualquier causa, todos los bienes de los concesionarios destinados a la industria petrolera revierten al Estado sin pago alguno de indemnización.

No obstante, la ley concede indemnización y la regula mediante un conjunto detallado de reglas que es necesario exponer.

La primera base legal es que debe establecerse el valor neto de las propiedades, plantas y equipos, entendiéndose por tal el valor de adquisición de ellos, según los libros usados por el concesionario para los fines del impuesto sobre la renta.

De esta regla se desprende que la ley no considera indemnización alguna a los concesionarios por el hecho de haber anticipado en algunos años la fecha de extinción de las concesiones.

La segunda base legal es que debe establecerse el monto acumulado de depreciación y amortización que ha tenido cada bien para los fines del impuesto a la renta. La depreciación es una cantidad que tiene por objeto determinar la desvalorización de los bienes que forman el activo permanente, según su duración probable. La amortización es una cantidad que se imputa para cubrir el costo de los otros elementos destinados a la producción de la renta y que se calcula por el sistema del agotamiento.¹⁴⁵

Obtenidos los datos requeridos por las dos bases anteriores, se resta la cifra obtenida con la segunda de la cantidad obtenida con la primera. Es decir, se rebaja al valor de adquisición de los bienes el monto acumulado de depreciación y amortización. Pero ni aun así se obtiene, con el resultado de esa resta, la indemnización líquida a pagar, pues a ese resultado deben serle dedu-

¹⁴⁵ Artículos 35, 36 y 38 núm. 4 de la Ley sobre Impuesto de la Renta.

cidas, además, cantidades que se señalan en las letras *a* hasta *d* del artículo 15.¹⁴⁶

Lo primero que llama la atención al examinar estas reglas para la fijación de la indemnización, es que ellas parten del supuesto de que los concesionarios tienen un dominio pleno y perpetuo sobre los bienes que el Estado va a adquirir, siendo que esto no es así. En efecto, aun en el caso de que se prescindiera de la adquisición gratuita que corresponde al Estado sobre todos los bienes destinados a la concesión, en virtud de la reversión anticipada por extinción de las concesiones a que antes nos referimos, en todo caso, el derecho de propiedad de los concesionarios es, a lo sumo, un derecho puramente eventual destinado a extinguirse en una fecha fija relativamente próxima, que es la prevista para la duración normal de sus concesiones. Por consiguiente, en el caso de propiedades inmuebles o construcciones durables, que tengan, por ejemplo, una vida útil al futuro calculada en treinta años, el derecho de los concesionarios solamente alcanzará a ejercerse sobre ellas durante los 8, 9 o 12 años que resten aún de plazo a sus concesiones, por lo cual el valor que debe asignarse al derecho extinguido que tienen sobre esos bienes, no puede ser equivalente al ciento por ciento de su valor de adquisición menos deducciones, como lo establece el artículo 15 de la ley, sino del 26 $\frac{2}{3}$ %, 30% o 40% de ese valor, dentro de los ejemplos propuestos.¹⁴⁷ De este otro modo la ley no toma en cuenta tampoco otras ventajas y posiciones subsidiarias ganadas por la nación

¹⁴⁶ No es necesario repetir la explicación sobre esas deducciones; nos referimos a lo expuesto en la sección 5 del capítulo vi.

¹⁴⁷ Esta idea de que corresponde indemnizar conforme al porcentaje de tiempo que queda a los concesionarios hasta el término de su título, fecha en que todos sus bienes pasarán al Estado en forma gratuita, no excluye, por cierto, el que el valor de los bienes sea calculado, básicamente, conforme a su costo de adquisición anotado en los libros. Tratándose de ciertos bienes, tampoco excluye el que se deduzcan también del valor de costo su depreciación y amortización, porque estas últimas deducciones miran al estado de desgaste de los bienes y a la necesidad de cubrir su costo y no al hecho de que el propietario tiene sobre esos bienes un derecho sujeto a plazo resolutorio. Habría, entonces, la posibilidad de que con ciertos bienes de los concesionarios pudieran acumularse las deducciones por depreciación y amortización y las de reversión próxima. Con otros, en cambio, podría seguirse el criterio del artículo 8 de la Ley sobre Reserva al Estado del Gas Natural, que se coloca en dos casos alternativos: parte no depreciada del costo o valor de rescate y que ordena optar por el que fuere menor. Pues tratándose de otros bienes, podrían ser excluyentes ambos criterios y en tal caso correspondería aplicar la regla de preferir el resultado aislado menor, que da la ley que acabamos de citar. Lo que no se podía hacer, como lo hizo la ley, es olvidar que el dominio de los concesionarios está sujeto a resolución en plazo relativamente breve, por lo que el cálculo de su valor exige tomar en consideración esta circunstancia.

venezolana y que constan de la Constitución, de la Ley de Hidrocarburos y de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos.

Es extraño que el artículo 15 en estudio señale reglas para la determinación de la indemnización que son sensiblemente iguales a las contempladas en el artículo 7 del Decreto número 580, de 1974, sobre Reserva al Estado de la Industria del Hierro, siendo que la situación legal es enteramente diversa en ambos casos, puesto que para el hierro no hay reversión de bienes legalmente prevista, salvo por lo que se refiere a las tierras adquiridas para la explotación de esa industria, en razón de lo previsto en el artículo 103 de la Constitución.

Mucho más extraño es que en el artículo 15 de la ley no se siga el mismo criterio que el Legislativo había establecido para un caso análogo y no lejano; pues en el artículo 8 de la Ley que Reserva al Estado la Industria del Gas Natural, dictada en agosto de 1971, para el caso de que el Estado quiera asumir por sí mismo las operaciones de recolección, compresión y tratamiento del gas, las instalaciones y equipos que a esto destinen los concesionarios petroleros pasarán al dominio del Estado mediante el pago de una indemnización equivalente a la parte no depreciada de su valor de costo o *al valor de rescate* de los mismos, si fuere menor que aquél.

Esta ley sobre el gas natural es varios días posterior a la ley sobre reversión en los hidrocarburos, de manera que cuando alude a un “valor de rescate” de los bienes de los concesionarios petroleros, ha de entenderse que se está refiriendo al valor que corresponde pagar por el derecho de dominio de éstos sujeto a extinción próxima en virtud de la ley de reversión, valor que no puede ser calculado sobre el valor de costo de los bienes, sino sobre un porcentaje de él, equivalente a una proporción entre el plazo total de vida útil que le queda y el plazo de dominio temporal que resta al concesionario.

Con una regla semejante a la de esta ley sobre el gas natural, el interés del Estado venezolano habría quedado bien resguardado jurídicamente.

3. *Antecedentes sobre la regulación de la indemnización*

El origen de la fórmula indemnizatoria que se contiene en los artículos 12 y 13 de la ley, está en las bases que el presidente Carlos Andrés Pérez propone a la Comisión Asesora, cuando

ésta es instalada para dar comienzo a sus funciones.¹⁴⁸ Allí le señala como uno de sus objetivos “determinar la fórmula para el cálculo de la indemnización que prevé el artículo 101 de la Constitución” y le precisa que, para cumplir el mandato constitucional, debe ordenar pagar a las empresas una “indemnización justa, nunca mayor del valor real menos las amortizaciones ya efectuadas sobre los activos que realmente recibimos”, sin que se admitan, por ningún concepto, revalorizaciones de activos ni otro tipo de maniobras contables o administrativas y con deducción de las cantidades requeridas para garantizar las prestaciones y derechos de los trabajadores y de las cantidades adecuadas al fisco nacional.¹⁴⁹

En esta exposición presidencial se contempla un acuerdo previo con las empresas extranjeras, en el cual éstas aceptarían las medidas y el monto de la indemnización y podrían “aligerar el proceso” renunciando a las concesiones por el tiempo que falta para su vencimiento, pues de otro modo el gobierno habría de decretar la expropiación de todos sus activos.¹⁵⁰

Desde el momento en que se habla del pago de una indemnización, es claro que se abandona la posibilidad de aplicar la reversión sin pago de indemnización prevista por el artículo 103 de la Constitución y por el artículo 2 de la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos para el caso de que “por cualquier causa” se extingan las concesiones.

Conforme a este señalamiento presidencial, la Subcomisión Económico-Financiera de la Comisión Asesora recomienda ideas acerca de la forma de pagar la indemnización en plazos no menores de 7 años ni mayores de 25, en bonos fiscales, considerando como factores la naturaleza de los bienes “a expropiar”, la antigüedad de las inversiones, la fecha de expiración de las concesiones, el monto de la indemnización y el grado de disposición del concesionario para convenir con el Estado. También considera esta subcomisión un interés no mayor del 6% y las condiciones de transferibilidad de los bonos.¹⁵¹ Por su parte, la Subcomisión Jurídico-Operativa sugiere señalar un máximo a la indemnización que “debe pagar el Estado a los concesionarios de hidrocarburos”.

En seguida, el proyecto de reserva al Estado preparado por la

¹⁴⁸ Discurso mencionado en la nota 122.

¹⁴⁹ Obra citada en nota 13, pp. 42 y 43.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Conclusiones de la Subcomisión económico-financiera de la Comisión Asesora, en el informe final de ésta, pp. 1-27 y 28.

Comisión Asesora dispone en su artículo 9 lo que denomina “el proceso de expropiación de la industria de los hidrocarburos”, elaborado “en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 101 de la Constitución”.¹⁵² Es en este proyecto de ley de la Comisión Asesora donde se encuentran en germen todos los inconvenientes y confusiones jurídicos que hemos señalado al texto legal.

Llama la atención que los especialistas de la Comisión Asesora no hayan tenido en cuenta el artículo 103 de la Constitución, sobre reversión al Estado sin pago de indemnización, tan vecino al artículo 101 que mencionan, ni hayan recordado el artículo 2 de la Ley sobre Reversión de Bienes Destinados a la Industria de Hidrocarburos, y que, sin más, hayan declarado que el Estado debe pagar indemnización a los concesionarios por sus bienes.

Después de esto no puede ya extrañar el curso ulterior del debate público y parlamentario sobre el proyecto que el Ejecutivo Nacional envía al Congreso.¹⁵³ No obstante que hubo una animada y en oportunidades agria crítica al proyecto gubernativo, no se escuchan voces, ni en los medios de comunicación masiva ni en el recinto del Congreso, que hagan referencia a estos claros olvidos del proyecto respecto de ventajas logradas por el interés nacional venezolano en virtud de normas constitucionales y de leyes claramente aplicables.¹⁵⁴

Un estudio legal elaborado con buena información jurídica, como lo es el de Luis Beltrán Guerra, no hace alusión alguna a los textos preteridos, sobre reversión sin pago de indemnización y, por el contrario, se dedica a apoyar la decisión legislativa de

¹⁵² Exposición de motivos del proyecto de la Comisión Asesora.

¹⁵³ Los partidos de izquierda de Venezuela (MEP, PCV, FDP, MIR) y algunos parlamentarios independientes, decidieron patrocinar ante el Congreso el proyecto elaborado por la Comisión Asesora, como una manifestación de sus discrepancias con el proyecto gubernativo. En cumplimiento de este propósito presentaron formalmente ese texto. El MAS no concurrió por estimar que el debate debía centrarse en las modificaciones al artículo 5 del proyecto (ver *El Universal*, de Caracas, de los días 5 y 8 de abril de 1975).

¹⁵⁴ Por excepción, durante el debate en el Senado, el senador Brito Villarreal se refirió a que la nacionalización pudo hacerse sin pago de indemnización, mediante denuncia de la concesión por acto soberano del Estado, y el senador Prieto Figueroa recordó que tratándose de la expropiación de un servicio público de tranvías otorgado en concesión por 99 años, efectuada en un momento en que habían transcurrido ya 66 años desde la fecha de la concesión, se consideró conveniente indemnizar solamente por el equivalente de un tercio del valor de los bienes, correspondiente al tercio que faltaba en el plazo, pero agregó, sin mayor explicación, que eso no tenía aplicación en el petróleo y que en este caso debía indemnizarse en lo no amortizado, pues lo ya amortizado es de la nación (*Diario de debates del Senado*, antes citado, pp. 538-539 y 593-594, respectivamente).

pagar indemnización a los concesionarios, subrayando “el novedoso criterio” de que se fije su monto sobre la sola base de la restitución del capital invertido. Considera que esta forma de regulación (contra lo sostenido por el presidente Pérez y por la Comisión Asesora) no es la que se indica en el artículo 101 de la Constitución, pues aquí es el legislador el que la fija conforme a criterios especiales. Agrega que, tratándose de una nacionalización, no podían ser aplicables los preceptos de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social.¹⁵⁵

En presencia de lo que hemos expuesto resulta bien explicable el silencio observado por las empresas extranjeras, tanto durante la elaboración y discusión del proyecto de ley, como después de que éste fue promulgado. No es la conducta habitual de las transnacionales afectadas por una nacionalización.¹⁵⁶

4. *Lo que una nacionalización abierta y directa habría significado*

Si la ley venezolana hubiera seguido el camino directo de una nacionalización, todos sus efectos se habrían producido en forma más clara y abierta y no se habrían originado las dudas y turbaciones jurídicas que fluyen de su texto.

No habría sido el caso, en tal situación, de remitirse al actual texto del artículo 101 de la Constitución, que trata de la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, cosa diferente de lo que buscaba el legislador. Nadie habría supuesto que era necesaria una sentencia judicial para consumar la adquisición por el Estado de los bienes destinados a la industria y comercio de los hidrocarburos, pues habría quedado claro que

¹⁵⁵ Estudio referido en la nota 128, pp. 194 y 195.

¹⁵⁶ Solamente en forma muy medida se refirieron a la nacionalización algunos altos personeros de las empresas petroleras extranjeras. Al hacerlo no dijeron hablar en nombre de éstas. Así, el presidente de la Compañía Shell de Venezuela expresó, mientras se debatía el proyecto, que “la nacionalización del petróleo debe ser positiva”, aunque comporta grandes riesgos y hay que soslayar la contaminación política. No dejó de añadir que será necesario solicitar aportes de tecnología y de recursos humanos (*El Universal*, Caracas, 20 de marzo de 1975).

El asesor de la Presidencia de la misma compañía fue más locuaz y hablando sobre la nacionalización en la misma época, vertió expresiones de aprobación y alabanza para los hombres de gobierno; en declaraciones posteriores a la promulgación de la ley expresó “hemos llegado a la nacionalización de la industria petrolera en una forma armónica, sin estridencias, sin traumatismos... sin nada destemplado”; “todo se ha desarrollado armónicamente en los gabinetes de trabajo” (ver *El Nacional*, Caracas, 8 de mayo de 1975 y *El Universal*, Caracas, 16 de diciembre de 1975).

era la voluntad soberana del legislador la que se imponía para ello. Nadie habría referido al mismo artículo 101 constitucional las condiciones de una posible indemnización, porque la indemnización en una nacionalización se rige por reglas diferentes.

Es cierto que los efectos habrían sido análogos, como se explicó, pero sin oscuridad, incertidumbre ni tropiezos. Y el Estado venezolano habría hecho uso de una institución jurídica consagrada ya por el derecho internacional y universalmente reconocida, como lo admitió la Comisión Asesora, que le habría permitido una posición mucho más sólida en el caso de reclamaciones internacionales de las empresas concesionarias extranjeras y mucho más dúctil en lo relativo al pago y al monto de la indemnización posible.

El título del Estado habría sido originario, emanado directamente de la ley, sin medición alguna, ni aun de índole meramente formal, de los concesionarios.

En suma, el camino correcto habría conducido a resultados más ajustados a derecho, de gran precisión y nitidez, con notable mejoría del texto.